

浅谈通过立法促进农民工就业问题

谢达梅

(厦门大学法学院, 福建 厦门 361005)

【摘要】2007年2月26日, 十届全国人大常委会第二十六次会议首次审议了《中华人民共和国就业促进法(草案)》。这意味着我国把扩大就业放在经济社会发展的突出位置。本文试图从农民工就业问题的角度, 通过分析城市外来农民工的就业现状与存在问题, 结合《中华人民共和国就业促进法(草案)》的规定, 反思当前我国农民工就业保护的不足, 提出解决农民工就业问题的对策与我国当前就业促进立法的一些建议。

【关键词】农民工; 就业法; 就业促进法

就业是“民生之本”, 是人民生活的基本依靠, 也是解决贫困的首要前提; 就业是“安国之策”, 是社会参与和社会融合的主要途径, 更是和谐社会的重要条件。我国农业人口占多数, “三农”问题的关键之一就在于解决农民的就业问题。据有关部门和专家统计, 在2001年~2010年的10年内, 中国农村富余劳动力向城镇和非农产业转移的总规模将继续扩大, 可能再增1.6亿~1.8亿, 即每年转移规模1200万~1500万。即便再之后10年有所缩小, 农村产生的劳动力还是占全部劳动力的40%左右, 仍有进一步转移的压力和潜力。^[1]当前处于流动状态的农业人口约1.3亿人。^[2]可见, 中国的就业问题, 基本上是农村富余劳动力的转移问题。向城市流动的农村剩余劳动力就成为了数量庞大的农民工群体。因此, 在我国《就业促进法》即将正式出台之际, 研究农民工的就业问题显得十分迫切而且必要。

1. 对于城市外来农民工的总体评价

农民工是指在异地他乡从业的农村劳动力。一方面他们的户口还在农村, 仍然属于农村劳动力, 另一方面他们到异地他乡(主要是城市)从业, 从事第二、第三产业。农民工问题并不是我们国家独有的, 其他国家在迈向现代化的过程中也都曾遇到这个问题。现代化的两个最突出的特征就是工业化和城市化, 而农民工恰好是集二者于一身。农民工的产生, 本质上反映了社会由传统结构向现代结构的变

迁。而“民工潮”的出现, 根本原因在于市场经济体制的重构和经济的大发展。人均占有耕地的减少, 以及农村二、三产业吸纳容量有限, 大量就业不充分的农村劳动力是产生农民工无尽的源头; 改革开放后的农村改革, 使农村劳动力获得了流动的自由; 城乡和地区之间社会经济发展不平衡, 收入差距的扩大, 严重影响了贫困地区广大农村劳动力务农的积极性。从个人角度而言, 只要劳动力在城市的就业收入扣除流动成本仍然大于其在农村的收入, 劳动力的流动就会发生。中国的农民工正是在上述各种深刻的历史背景和复杂的现实原因下孕育而生。

农民工对于我国经济社会的发展起着举足轻重的作用。2006年1月18日, 温家宝总理在国务院常务会议上强调: “农民工为城市繁荣, 农村发展和国家现代化建设做出了重大贡献, 解决农民工问题, 要公平对待, 一视同仁。”

2. 农民工的就业现状及存在问题

随着社会主义市场经济的发展, 农村的隐性失业日益显形化。特别是城乡二元经济结构被打破之后, 大量的农村流动人口给城镇的就业带来巨大的冲击和压力。中国的国情有别于发达国家, 并没有在农村全面地实行土地集中和规模经营, 从而使大多数农村劳动力游离于土地之外。作为中国特有的社会群体, 农民工的就业, 有其不同于市民和农民的特色。关注农民工就业, 尤其要关注农民工就业过程存在的以下问题:

2.1 农民工是劳动力市场的弱者, 容易受到各方的歧视

农民工就业主体具有庞杂性, 并且是劳动力市场的弱者, 竞争力不如城市求职者。农民工通常受教育程度低, 缺乏专业技术, 职业素养偏低, 并且在客观上不适应城市的户籍制度和用工制度。这被称为结构性贫困, 容易受到各方的歧视。

2.2 农民工大多数是非正规就业, 与城市就业者有着明显区别

农民工非正规就业是相对于正规就业而言的, 不仅是指在非正规部门, 并且是以一种不同于正规就业的就业方式就业。通常采取临时工、计件工、终点工等办法, 就业领域十分广泛, 但经常因缺少劳动合同的约束, 而得不到有效的职业保障。

2.3 农民工具有较强的流动性

这是非正规就业的一种业态, 单位不确定, 岗位也不确定。很多农民工从事的是“体力活”, 变迁性大, “合则留, 不留则去”; 又由于身份相对低微, 容易产生“此山不如那山高”的心理。农民工因此较难锁定在一个单位和岗位, 经常游走于不同行业和不同地区。

2.4 农民工在求职过程中就业平等权遭受严重侵害

在对北京、上海、福建、江苏、浙江和广东这6个省、直辖市以及它们所属拥有地方立法权的市关于外地劳动力就业的立法例进行分析时发现, 六省、市关于外地劳动力就业立法存在着歧视性。

2.4.1 针对外地劳动力的年龄、受教育程度作特别要求, 或对其他与劳动活动无关的事项作特别要求, 来提高外地劳动力在本地就业的资格条件, 限制农民工进入本地求职

2.4.2 区分外地劳动力与外地人才, 分别确定不同的义务与权利, 对受教育程度不高和农村户籍的外地劳动力明显不利, 所以可以视为一种间接的对受教育程度和农村户籍劳动者的歧视

2.4.3 设立行政审批对外地劳动力就业进行限制

农民工这个以农民身份作为典型象征特征的群体, 在城市里, 长期以来基于其农民身份一直遭受着各个方面的差别待遇, 根本原因就是城乡分治的二元社

2001.71.

[2] 黄凤莉. 论票据利益返还请求权[D]. 上海: 华东政法大学法学院, 2007.

[3] 江平著. 商法案例评析(下)[M]. 北京: 中国公安大学出版社, 1997.396.

[4] 王书江, 建平(译). 日本商法[M]. 北京: 煤炭工业出版社, 1994.296.

作者简介: 何侃(1987-), 女, 土家族, 重庆人, 现就读于北京师范大学法学院

会结构体制的存在。中国长期存在着城乡分割的二元社会结构体制,并由此形成了城乡分割的二元劳动力市场的格局。而这一格局产生的根源是我国严格的户籍管理制度。为保护城市非农工就业的特权,政府在制定本地区用工政策时往往对农民工进行了严格的限制,人为地抬高就业的门槛,在这个二元的劳动就业政策体制下,宪法关于公民享有劳动权的规定,劳动法关于劳动者平等就业与自由选择职业的规定均被变通,或者说被中止执行而与农村外地劳动力无缘。

2.5 农民工的工资水平偏低,在城市属于低收入人群

在全国“十五”之末,在岗职工年平均货币工资在1.8万元左右,而农民工月平均收入为539元,仅占前者的1/3略多。供过于求的市场状况使工资水平下降,工资只要稍高于农民收入,就能雇佣到所需的劳动力,因此涨工资较难,雇主压低工资后轻易不会提高。

2.6 农民工合法权益往往得不到法律保障

农民工在劳动法律关系中始终处于一种弱势群体的地位,其合法权益往往得不到法律保障。突出表现为工资拖欠现象,尤以建筑行业拖欠工资为甚。根据全国总工会公布资料,近几年农民工被拖欠的工资估计有1千亿元以上,而建筑业就占了其中的70%以上。^[3]“讨欠薪,不靠法律,靠总理”的现象,体现了新一届政府对广大人民群众利益的高度重视。^[4]另一方面却也表明了农民工在法律上的无助和在法律主体地位上的弱势性。

2.7 农民工的社会保障,始终不能与城市职工平等

企业出于自身利益的考虑,降低工资成本,不愿为农民工负担;而农民工同样认为这是对工资的扣除,不愿缴纳。已有的关于农村社会保障的若干设想,尚未落实,多数农民工一旦失业,得不到劳动单位或地方组织的帮助,完全处在城市的社会保障网络之外,而且当他们身无分文的时候也不愿意轻易地回乡,显然,这对于社会稳定是一种严重的威胁。

2.8 在大量农民工隐性失业显性化的同时,不少地方却出现了“民工荒”现象

一方面是薪酬体系受到挑战,工资太低使农民望而却步;另一方面是结构性缺失,大量农民工适应不了产业变化和科技升级的要求,不能适应新兴岗位的需求。

因此,研究农民工的就业状况,解

决农民工的失业问题,是关系到工业化、城市化和现代化甚至是整个社会稳定的根本,我们必须将其作为一项刻不容缓的任务严肃认真地对待。而解决农民工就业问题的关键,就在于如何使农民工从无业到有业,从非正规就业到正规就业。

3. 我国农民工就业权利保护的现状

我国关于农民工就业权利保护的法律法规多为原则性规定,具体的可供直接运用的法律保障较少,在实践中缺乏可操作性。

当前我国对于我国解决劳动争议的机构是劳动仲裁委员会,而且是劳动仲裁前置程序,但法律规定其受案范围非常有限,仅限于劳动争议,而且不包括未被录用者和未签订劳动合同者。这样,因为身份而遭受歧视的农民无法得到劳动仲裁委员会的保护。

因此,十分有必要通过更加具体有效的法律措施来促进农民工就业,从而激发他们的积极性和创造性,进而全力推动全面建设小康社会和整个现代化事业的进程。从这个意义上说,我国就业促进法的出台,标志着劳动权利将获得更为稳定的法律保障,这不仅是形式的变化,更重要的是观念的转变和机制的创新。

4. 解决农民工问题的对策及对我国就业促进立法的建议

巨大的就业压力亟须制定就业促进法,用法律促进就业也是许多国家和地区的成功经验。2007年2月26日,十届全国人大常委会第二十六次会议首次审议了就业促进法草案。《就业促进法》的设立,实际具体体现了“国家把扩大就业放在经济社会发展的突出位置”的原则。就业促进法草案规定,劳动者依法享有平等就业和自主择业的权利。劳动者就业,不因民族、种族、性别、宗教信仰、年龄、身体残疾等因素而受歧视。关于城乡就业,草案规定农村劳动者进城就业享有与城镇劳动者平等的劳动权利,禁止对农村劳动者进城就业设置歧视性限制。

从全文来看,笔者认为当前这部《就业促进法(草案)》的条文大多数属于原则性条款,看似面面俱到,却显得十分抽象,缺乏实际有效的操作性。值得注意的是,草案在内容上缺乏针对性,对于当前就业问题的重点与难点,农民工的就业和就业歧视问题,并没有做出任何具体的条款规定,实属遗憾。

中国的就业形势严峻且复杂,仅靠一部《就业促进法》不可能全面解决所有就

业问题,还需要我们广大法律人的不懈努力。为此,笔者想具体从解决我国农民工就业的角度,对我国就业促进立法提出自己的一些拙见。

4.1 就业促进立法要与深化户籍制度改革一并推行

要从根本上解决我国农民工就业上的问题,就必须改变我国长期存在的二元结构的户籍管理体制,打破城乡差别壁垒。人口流动自由并不意味着放任自流、毫无管理,世界各国政府的人口管理部门都对农村人口外流采取了各自或宽松或严格的管理办法。

根据公安部的消息显示,已有12个省、自治区、直辖市相继取消了农业户口和非农业户口的二元户口性质划分,统一了城乡户口登记制度,统称为居民户口,实现了公民身份法律意义上的平等。这12个省、自治区、直辖市包括:河北、辽宁、江苏、浙江、福建、山东、湖北、湖南、广西、重庆、四川、陕西。虽然中央政策中已出现淡化城乡差别、实现城乡统筹就业和统一城乡劳动力市场的趋向,但仍然困难重重,尤其是地方壁垒森严。像广东、上海、北京这样的经济发达地区,依然不在上述取消户口管制的省市之列。因此我们在推进《就业促进法》正式出台的同时,首要的任务就是要深化户籍制度改革。其次就是在制定就业促进法的过程中,确保各项就业促进措施都统一适用于城乡,适用于所有平等劳动者。

4.2 就业促进立法在内容上要突出对农民工弱势群体的保护

即便是户籍制度完全废除,也并不意味着平等观念就产生了。保护农民工的国民待遇,实现“法律面前人人平等”的形式正义,只是我国实现对农民权益保护的一个前提。这种身份上的不平等是由传统体制造成的,所以,问题的解决还是要依靠政府的有力引导,给予处于弱势群体的农民一定的倾斜性保护。正如罗尔斯所言,机会平等应向那些处于最不利地位的人倾斜,而不是相反。^[5]促进就业法不应只是促进城镇人口就业的法。我国有的地方已经制定了促进就业条例,但是只是针对城镇人口。国家的就业促进法应该而且必须注重城乡就业的统筹,全面促进各类劳动人口的就业。所以,我国的促进就业立法既要坚持城乡统筹就业的原则,又要坚持扶持特殊群体就业的原则。对此有学者建议在我国《促进就业法》中以专章形式具体规定促进农民就业的各项措施。

浅谈数字签名技术

万利梅

(广东技术师范学院, 广东 广州 510400)

【摘要】数字签名作为信息安全的一种重要的电子签名技术,在电子商务活动中扮演着重要的角色。利用数字签名可以确保通信信息的安全性、完整性和不可否认性。

【关键词】公钥;私钥;数字签名;信息安全

在传统生活中为了鉴别文件或书信的真伪,人们在文件或书信上亲笔签名或盖上印章,签名和印章起到认证、核准、生效的作用。随着网络技术和软件技术的飞速发展,人们希望通过数字通信网络迅速传递信息,这就出现了信息真实可靠性认证的问题,数字签名技术也就应运而生。

1. 数字签名的概念

所谓“数字签名”就是通过某种密码运算生成一系列符号及代码组成电子密码进行签名,以代替传统的手工签名或是盖章。对于这种电子式的签名我们还可进行技术验证,且具有非常高的精准度。数字签名是目前电子商务、电子政务中应用最普遍、技术最成熟的、可操作性最强的一

种电子签名方法。

我们根据数字签名在ISO7498—2标准中的定义“附加在数据单元上的一些数据,或是对数据单元所做的密码变换,这种数据和变换允许数据单元的接收者用以确认数据单元来源和数据单元的完整性,并保护数据,防止非法进行伪造”,可以得出数字签名具有如下几个特点:

1.1 数据保密性

通过对一些重要的数据文件进行加密来保护系统之间的数据交换,防止除接收方之外的第三方截获数据及即使获取文件也无法得到其内容。

1.2 数据完整性

通过数字签名技术能够防止非法用户

对所传数据进行恶意修改。

1.3 不可否认性

利用身份认证技术和数字签名可以对数据和信息的来源进行验证,以确保数据由合法的用户发出,防止数据发送方在发出数据后又加以否认,同时防止接收方在收到数据后又否认曾收到过此数据及篡改数据。

数字签名技术的核心是采用加密技术的加、解密算法体制来实现对数据摘要的数字签名。

2. 数字签名技术的算法

数字签名的算法很多,目前应用最为广泛的三种是Hash签名、DSS签名、RSA签名。

包括规定农民的就业权利、协调农民就业与城镇居民就业的措施、促进农民就业的特殊政策和措施等等。^[6]

笔者认为还可以借鉴《波兰就业与失业法》,给予被解雇的农民适当的补贴,以使他们利用这些款项重新从事经济活动,并强化企业促进农民就业的社会责任。^[7]发展中国家印度的一些做法也值得借鉴。印度政府通过立法来规范农民工的就业和服务条件。

4.3 就业促进立法应在加强管理的同时完善就业服务

我国农村通常通讯落后,信息闭塞,造成农民工对城市劳动力供求关系所知不多,就业渠道狭窄,就算在城里找到工作也多为非正规就业,工作很不稳定。这里我们不妨借鉴日本的经验。日本通过《职业安定法》在全国设置公共职业安全所,也就是公共职业介绍所,并开展免费的职业介绍服务,规范并控制民间进行的职业介绍及劳动者的招募方法。该法对于全国劳动力市场的有序化、规范化起到了积极作用。

4.4 制定反就业歧视法推动就业促进立法体系化

要切实维护农民工的平等就业权不因各种就业歧视遭到破坏,必须建立起反就业歧视诉讼的法律体系,但仅依靠《就业促进法》中的原则性规定显然是不能解燃眉之急的。有学者提出,要从立法上建立反就业歧视诉讼的法律体系,其核心是制定我国专门的《反就业歧视法》。该法应该成为我国就业促进立法体系中的一个重要的配套法律。关于该法的制定,国外和我国香港地区都已具有相当多的立法例可以借鉴。笔者同意一些学者的建议,反就业歧视立法的基本内容应当包括就业歧视的适用范围、反就业歧视的执法机构设置、就业歧视的救济程序以及就业歧视的救济方式。比如在执法机构方面,可以借鉴美国、我国香港地区等国家和地区的经验,结合我国国情,考虑在劳动和社会保障管理的行政部门内设立平等就业机会委员会,从组织上保障农民工平等就业权的实现。

研究就业失业问题,不放眼农村,抓不到主体,解决就业失业问题,不针对农民,抓不住要害。这是关系到工业化、城市化和现代化包括农村现代化的根本。就业优先,其重要性和必要性也体现在这里。就业促进法的即将出台,无疑给了广

大农民工就业的曙光。我们要把解决农民工就业问题当成一件大事来深入思考和研究,不断充实和完善我国的促进就业立法,推动政府各部门促进就业职能分工和配合的统一规范,弥补政策的就业促进功能的不足,实现就业促进立法的系统化,从而切实保护广大农民兄弟的合法就业权益。

参考文献

- [1]沈立人.中国失业者[M].北京:民主与建设出版社,2006.103-104.
- [2]石美遐、Lisa Stearns.全球化背景下的国际劳工标准与劳动法研究[M].北京:中国劳动与社会保障出版社,2005.181.
- [3]邓聿文.从战略高度解决农民工问题[J].大地,2004,(2).
- [4]2003年,温家宝总理为重庆农妇熊德明讨要拖欠工资,从此掀起了轰轰烈烈的国家替农民工讨工资的“运动”。
- [5]刁振妍.农民工就业权的平等保护[J].企业经济,2006,(9).
- [6]王全兴、侯玲玲.我国促进就业法的若干问题初探[J].中国劳动,2004,(7).
- [7]马永堂.国外促进就业立法概况[J].中国劳动,2005,(4).

作者简介:谢达梅,现就读于厦门大学法学院经济法专业。